

УДК 355.426.4:351.742



І. М. Волков



О. А. Олещенко



В. І. Перепадя

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ПРИ СТВОРЕННІ ВІЙСЬКОВОГО КОМАНДУВАННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Проведено аналіз чинних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Національної гвардії України у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони держави під час виконання завдань за правового режиму надзвичайного стану. На основі узагальнення та оцінки спеціальних норм права, що регулюють указану сферу суспільних відносин, викладено погляди і надано пропозиції щодо вдосконалення нормативного регулювання такої діяльності.

Ключові слова: Національна гвардія України, правовий режим, надзвичайний стан, службово-бойова діяльність, військове командування.

Постановка проблеми. Однією з головних функцій будь-якої держави є правове регулювання різномірних сфер суспільних відносин шляхом встановлення певних правил, прийнятних способів поведінки відповідних суб'єктів, визначення прав і встановлення обов'язків, виконання контрольних та охоронних функцій тощо. Правове регулювання – це здійснюваний державою за допомогою системи правових засобів вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, закріплення, охорони і розвитку [1, с. 249]. Правове регулювання охоплює більшість сфер суспільних відносин, у тому числі й тих, що пов'язані з функціонуванням державних органів у сферах національної безпеки і оборони. Воно створює основу для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначає систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджує всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони.

Детальна правова регламентація умов та порядку запровадження заходів правового режиму надзвичайного стану, у тому числі й у розрізі організації службово-бойової

діяльності в районі дії такого правового режиму, повинна стати перешкодою і запобігти можливим проявам зловживань з боку органів державної влади та їх посадових осіб. Зазначений підхід забезпечить надання належних правових гарантій, прийнятних у демократичному суспільстві, які здатні бути запорукою ефективного функціонування всіх державних інституцій.

Належна правова регламентація за надзвичайного стану є основою для ефективного розмежування повноважень державних органів у сферах національної безпеки і оборони. Залежно від результатів цього розподілу може проводитися визначення раціонального складу та функціональної структури системи управління військового командування в умовах надзвичайного стану. Тому системний аналіз наявної нормативно-правової бази із зазначеного питання не втрачає своєї актуальності і має проводитися перед початком більш широкого наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нормативно-правові акти, які регламентують процеси суспільного життя та державного управління, пов'язані з надзвичайним станом, безумовно, ґрунтуються на результатах наукових досліджень. Сутність цього правового режиму в своїх працях висвітлювали такі вчені, як С. С. Алексєєв, Ю. П. Битяк, І. В. Гончаров, А. В. Басов,

В. Т. Білоус, В. Б. Рушайло, О. В. Лазукова та багато інших. Однак потребують детального дослідження з наукової точки зору питання функціонування систем управління військового командування в умовах надзвичайного стану. З огляду на те, що такі системи управління діють, перш за все, як системи державного управління, а у певних випадках і державного примусу, питання правового регулювання їх діяльності складають досить велику частину предмету наукових досліджень.

Мета статті полягає в узагальненні й аналізі чинних нормативно-правових актів для створення основи подальшого наукового дослідження системи управління військового командування Національної гвардії України в умовах запровадження у державі правового режиму надзвичайного стану. Остаточним результатом має стати розроблення методики обґрунтування раціонального складу, заходів та функціональної структури зазначеної системи управління, однією з головних функцій якої є виконання завдань у районі надзвичайного стану.

Виклад основного матеріалу.

Регламентация окремих питань щодо ліквідації надзвичайних ситуацій різного характеру та їх наслідків, умови та процедура запровадження надзвичайного стану, обсяги обмеження прав і свобод людини і громадянина відображені у нормах міжнародного права. Прикладом може бути Міжнародний пакт “Про громадянські і політичні права” від 16 грудня 1966 р. Його ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. Він визначає підстави введення режиму надзвичайного стану та обсяг обмеження прав людини в умовах дії такого правового режиму. Зі змісту цього Пакту впливають певні принципи, зокрема: принцип виключної загрози; принцип офіційного оголошення; принцип розмірності; принцип невід’ємності абсолютних прав і свобод; принцип офіційного повідомлення [2, с. 80].

Віденською конвенцією “Про дипломатичні зносини” від 18 квітня 1961 р., що ратифікована Указом Президії ВР СРСР від 11 лютого 1964 р., на іноземних громадян, які мають дипломатичний імунітет, не поширюються обмеження, що запроваджуються у зв’язку із введенням режиму надзвичайного стану.

Питання організації взаємодії на міждержавному рівні, у разі виникнення надзвичайної ситуації, було врегульовано “Угодою про взаємодію держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав на випадок евакуації їх громадян з третіх країн у разі виникнення надзвичайних ситуацій” ратифікованою Законом України № 233-XIV від 05.11.1998 р.

Правову основу режиму надзвичайного стану в Україні складає система нормативно-правових актів, головне місце у якій належить Конституції України як Основному Закону держави, що становить ядро національної правової системи і є базою для розвитку всього українського законодавства, правозастосовної діяльності, правосвідомості та правової культури. Правові засади зазначеного спеціального режиму функціонування держави встановлюються нормами ст. 64; п. 31 ст. 85; п. 19 ст. 92; п.п. 20, 21 ст. 106; п. 10 ст. 138 Конституції України [3]. Їх сутність буде розкрито нами далі.

До системи нормативно-правових актів національного законодавства, які регламентують правовий режим, що є предметом нашого дослідження, входять також такі: закони України “Про правовий режим воєнного стану” [4], “Про правовий режим надзвичайного стану” [5], “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” [6], “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” [7], “Кодекс цивільного захисту України” [8]; “Про Раду національної безпеки і оборони” [9], “Про Національну поліцію” [10], “Про Національну гвардію України” [11], “Про службу безпеки України” [12], “Про Збройні Сили України” [13], “Про прокуратуру” [14], “Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію” [15], “Про об’єкти підвищеної небезпеки” [16], “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях” [17], “Про боротьбу з тероризмом” [18] та деякі інші; відповідні укази Президента, а також постанови Кабінету Міністрів України, що регулюють питання, які виникають у зазначених умовах; накази, інструкції, правила, що надходять від відповідних державних органів.

Як зазначалося раніше, правовою основою запровадження та дії в країні режиму надзвичайного стану є Конституція України. Саме вона закріплює право Президента України приймати відповідно до закону рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошувати у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України [3, ст. 106, п. 21]. Ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях належить до відання Автономної Республіки Крим [3, ст. 138, п. 10]. Згідно з положенням ч. 5 ст. 5 Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану” введення надзвичайного стану на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Надзвичайний стан може бути введений на території Автономної Республіки Крим на термін не більш як 60 діб і продовжений Президентом України не більш як на 30 діб.

Важливою є норма Конституції України, яка встановлює, що правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зона надзвичайної екологічної ситуації визначаються виключно законами України [3, ст. 92, п. 19].

Особливу увагу слід звернути на норми Конституції України, які визначають можливість встановлення, в умовах режиму надзвичайного стану, окремих обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина. За воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55–63 Конституції [3, ст. 64].

У статті 1 Закону [5] надається визначення поняття “надзвичайний стан”. Закон [5] також визначає умови введення надзвичайного стану. Він може бути запроваджений лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим. Такими підставами можуть бути: 1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження,

пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення; 2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення; 3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 4) виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи; 5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; 6) масовий перехід державного кордону з території суміжних держав; 7) необхідність відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

З урахуванням законодавчих приписів Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи: 1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; 5) заборона страйків [5, ст. 16]. Крім цього може передбачатися застосування додаткових заходів режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру, до яких належать: 1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень; 2) встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних

ситуацій; 3) тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань; 4) встановлення карантину і проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів; 5) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності; 6) мобілізація і використання ресурсів підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією втрат; 7) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт; 8) усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб [5, ст. 17]. При цьому, як зазначається у ст. 24 згаданого вище Закону, введення надзвичайного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання, для будь-яких обмежень права на життя, на свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та законах України. Таким чином, будь-які спроби використати запровадження надзвичайного стану для захоплення влади або зловживання нею спричиняють відповідальність згідно із законом.

У разі введення режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку додатково можуть здійснюватися такі заходи, як: 1) запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і повідчень особи у встановлені години доби); 2) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках –

проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян; 3) заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату; 4) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; 5) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; 6) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; 7) регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування; 8) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі; 9) порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Разом із цим ч. 2 ст. 64 [3] дає підстави зрозуміти, що обмеження конституційних прав і свобод людини не може бути абсолютним і має свої хронологічні, процедурні та предметні межі. Обмеження прав людини завжди має тимчасовий характер і є вимушеною мірою чи заходом, що застосовуються у виключних випадках. Обмеження конституційних прав і свобод здійснюється лише в чітко визначеному порядку й встановленим колом суб'єктів. Будь-які інші спроби обмежити права людини є незаконними і спричиняють юридичну відповідальність. Конституція України передбачає вичерпний перелік прав людини, які не можуть бути обмежені за жодних обставин. Зокрема, не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені такими статтями Конституції України: ст. 24 – рівність конституційних прав і свобод громадян та їх рівність перед законом; ст. 25 – право на

громадянство; ст. 27 – право на життя, право на захист свого життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань; ст. 28 – право на повагу до гідності; ст. 29 – право на свободу та особисту недоторканність; ст. 40 – право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів; ст. 47 – право на житло; ст. 51 – право на шлюб за вільною згодою жінки і чоловіка; ст. 52 – право на рівність дітей у своїх правах незалежно від походження; ст. 55 – право на захист прав і свобод у судовому порядку; ст. 56 – право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; ст. 57 – право знати свої права і обов'язки; ст. 58 – право не відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення; ст. 59 – право на правову допомогу; ст. 60 – право на невиконання явно злочинного розпорядження чи наказу; ст. 61 – право не бути двічі притягненим до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення; ст. 62 – презумпція невинуватості; ст. 63 – право не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом, право підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного на захист.

Законом [5] вводиться поняття “військове командування”, якому надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану. До складу військового командування включаються: Головний орган військового управління Національної гвардії України – Головне управління НГУ; Служба безпеки України; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

Водночас слід зазначити, що детально не розмежовані повноваження між складовими органами військового командування, їх відповідальність, порядок підготовки і залучення сил та засобів.

Діяльність осіб військового командування має ґрунтуватися, перш за все, на отриманих ними документах розпорядчого характеру про підстави, терміни, межі територій, на яких запроваджується такий правовий режим, визначенні структури та органів державного управління і військового командування у межах районів введення надзвичайного стану.

Національна гвардія України бере участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення [11, ст. 2, п. 13]. До функцій НГУ також входить участь у ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що нею охороняються [11, ст. 2, п. 15].

У ході забезпечення вказаних функцій та виконання наведених завдань командування НГУ та підпорядковані органи військового управління зобов'язані будувати свою діяльність виключно з дотриманням вимог чинного законодавства України у цій сфері. Слід зазначити, що воно складається з чималої кількості нормативно-правових актів, які певним чином регламентують службово-бойову діяльність НГУ в умовах виконання завдань, пов'язаних з участю у забезпеченні правового режиму надзвичайного стану.

Наприклад, Кодекс цивільного захисту України регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, і визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності [8, ст. 1].

Закон України “Про Національну гвардію України” визначає правові засади організації та порядку діяльності НГУ, її загальну структуру, функції та повноваження, у тому числі й в умовах введення режиму надзвичайного стану.

Механізм здійснення організованого вивезення (виведення) населення із зон

можливого впливу наслідків надзвичайної ситуації або надзвичайної ситуації і розміщення його поза зонами дії вражаючих факторів джерел надзвичайної ситуації у разі виникнення безпосередньої загрози життю та заподіяння шкоди здоров'ю населення, а також заходів з евакуації матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення, визначається "Порядком проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій", затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 р. № 841.

Регулювання питань здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначення складу органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, порядок виконання нею завдань та організація взаємодії здійснюються згідно з Положенням про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11.

Механізм функціонування єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (далі – єдина державна система), рівні терористичних загроз та заходи реагування суб'єктів боротьби з тероризмом на загрозу вчинення або вчинення терористичного акту регламентуються Положенням про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 р. № 92.

Перелік надзвичайних ситуацій, які можуть виникнути в Україні, та їхні коди визначаються Національним класифікатором України "Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010", що затверджений наказом Держспоживстандарту від 11.10.2010 р. № 457. Національний класифікатор "Класифікатор надзвичайних ситуацій" застосовують для збирання адміністративних даних та організації взаємодії органів центральної виконавчої влади, відомств, організацій, підприємств під час вирішування питань, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями.

Класифікація надзвичайних ситуацій за їх рівнями здійснюється на підставі "Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями", затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 р. № 368.

Метою такої класифікації є забезпечення організації взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у процесі вирішення питань, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями та ліквідацією їх наслідків.

Порядок взаємодії Національної поліції України з Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Національною гвардією України під час виконання спільних заходів із запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події визначається Інструкцією про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22.08.2016 р. № 859, що зареєстрований у Міністерстві юстиції України 14.09.2016 р. за № 1254/29384.

Регламентація діяльності Національної гвардії України в умовах введення в державі надзвичайного стану здійснюється відповідно до Директиви від 27.06.2013 р. № Д-18 дск "Про застосування внутрішніх військ МВС України під час здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану, участі у ліквідації надзвичайних ситуацій та проведенні спеціальних операцій" [19]. Згідно із зазначеною директивою, зокрема, визначаються форми задіяння сил НГУ в таких ситуаціях. Організаційна форма, а також форма і способи використання цих сил залежатимуть від обстановки. З огляду на те, що внутрішні війська МВС України припинили своє існування, використання зазначеної Директиви у Національній гвардії України не можна вважати виправданим. Безумовно, є необхідність для відпрацювання комплексного нормативного документа, який би забезпечив належну регламентацію такої сфери застосування НГУ, як виконання функцій, пов'язаних з участю у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення.

Висновки

Підбиваючи підсумок викладеному, зазначимо, що регламентація основних питань запровадження та дії надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях проведена доволі детально.

Однак питання, пов'язані з організацією службово-бойової діяльності НГУ в районі надзвичайного стану, потребують подальшого розвитку, конкретизації та систематизації з метою створення комплексної системи нормативно-правових приписів, спрямованих на детальну регламентацію дій щодо утворення системи військового управління і забезпечення функціонування її складових в умовах введення надзвичайного стану в державі чи окремих її регіонах. Одним із головних завдань такої системи необхідно визначити забезпечення недопущення узурпації державної влади, безконтрольного і надмірного обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина, зловживання повноваженнями з боку посадових осіб та військових службових осіб у процесі реалізації повноважень в умовах дії такого спеціального режиму.

Правова сутність режиму надзвичайного стану, яка проявляється під час аналізу нормативно-правових актів, розкриває основну мету його введення, що полягає у забезпеченні надійного і дієвого захисту прав та свобод громадян під час виникнення різнопланових надзвичайних ситуацій, а також ліквідації загрози та особливо тяжких наслідків таких ситуацій, нормалізації обстановки у районі дій, підтриманні чи відновленні правопорядку у разі вчинення спроб захоплення державної влади або зміни конституційного ладу шляхом насильства. Тому вся діяльність органів військового управління і всього особового складу НГУ, який залучається до виконання службово-бойових завдань такого роду, має бути спрямована на досягнення цієї мети і визначення відповідних пріоритетів.

В умовах дії режиму надзвичайного стану на органи управління та підрозділи НГУ покладаються особливі завдання та функції. З огляду на те, що наразі НГУ входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і є військовим формуванням з правоохоронними функціями, її діяльність у визначених умовах буде пов'язана з виконанням завдань як військового, так і правоохоронного характеру. Слід зазначити,

що питання підпорядкування НГУ та її місця в системі органів влади держави є дискусійним. Час від часу виникають законодавчі ініціативи щодо виведення НГУ із системи МВС України, підпорядкування її Президентові України як Верховному Головнокомандувачеві Збройних Сил України і розширення повноважень командувача НГУ. Вирішення цього непростого питання, безумовно, приведе до зміни вектора нормативно-правового регулювання діяльності НГУ.

На цей час створено комплексну правову базу, що регламентує завдання і функції сил охорони правопорядку в умовах надзвичайного стану, прийнято велику кількість законів і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють різні аспекти діяльності окремих складових цих сил. Однак систематизація таких документів є досить слабкою. Шляхом вирішення проблеми могло б бути комплексне, точне й чітке визначення, формулювання і нормативне закріплення у єдиному відомчому нормативно-правовому акті кола завдань, функцій і меж діяльності, прав та обов'язків і порядку дій НГУ під час виникнення надзвичайних ситуацій, що потребують введення надзвичайного стану. Це дозволило б провести певне розмежування компетенції правоохоронних структур та вдосконалити організаційні основи щодо забезпечення ефективного виконання заходів такого режиму.

Здійснений аналіз законодавства може бути використано як основа для подальших досліджень, що проводяться з метою визначення раціонального складу та функціональної структури системи управління військового командування в умовах надзвичайного стану.

Перелік джерел посилання

1. Скакун О. Ф., Подберезский Н. К. Теория права и государства: учебник. Харьков, 1997. 496 с.
2. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Щит – М, 2000. 264 с.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 06.04.2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 28. Ст. 224 (із змінами).

5. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176 (із змінами).

6. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.08.2000 р. *Голос України*. 2000. № 147 від 15.08.2000 р. (із змінами).

7. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.1991 р. *Голос України*. 1991. № 55 від 21.03.1991 р. (із змінами).

8. Кодекс цивільного захисту України: Кодекс України від 02.10.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35. Ст. 458.

9. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

10. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

11. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.

12. Про службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382 (із змінами).

13. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108 (із змінами).

14. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793 (із змінами).

15. Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 410.

16. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18.01.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73.

17. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 10. Ст. 54.

18. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.

19. Про застосування внутрішніх військ МВС України під час здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану, участі у ліквідації надзвичайних ситуацій та проведенні спеціальних операцій : Директива командувача внутрішніх військ МВС України від 27.06.2013 Д-18 дск.

20. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. *Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи /* упоряд. Ю. К. Качуренко. 2-е вид. Київ: Юрінформ, 1997. С. 36–58.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2019 р.

УДК 355.426.4:351.742

І. Н. Волков, А. А. Олещенко, В. І. Перепадя

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ УКРАИНЫ ПРИ СОЗДАНИИ ВОЕННОГО КОМАНДОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Проведен анализ действующих нормативно-правовых актов, которые регулируют деятельность Национальной гвардии Украины во взаимодействии с другими составляющими сектора безопасности и обороны государства во время выполнения задач в условиях действия правового режима чрезвычайного положения. На основе обобщения и оценки специальных норм права, которые регулируют указанную сферу общественных отношений, изложены взгляды и приведены предложения по усовершенствованию нормативного регулирования такой деятельности. Анализ законодательства может быть основой для дальнейших исследований, которые проводятся с целью определения рационального состава и функциональной структуры системы управления военного командования в условиях чрезвычайного положения.

Ключевые слова: Национальная гвардия Украины, правовой режим, чрезвычайное положение, служебно-боевая деятельность, военное командование.

UDC 355.426.4:351.742

I. Volkov, O. Oleschenko, V. Perepadia

**LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITY OF THE NATIONAL GUARD
OF UKRAINE IN THE CREATION OF MILITARY COMMAND IN A STATE OF EMERGENCY**

One of the main functions of the state is the legal regulation of heterogeneous spheres of social relations. For this purpose, certain rules are set, acceptable ways of behavior of different subjects, rights and obligations. Legal regulation covers most areas of public relations. Including the functioning of the armed forces, other armed formations, law enforcement forces.

With the introduction of a legal regime of a state of emergency in the country, public authorities must move to special management methods. Special methods of legal regulation of social relations are used in many spheres of life. Their application is justified by the lack of customary remedies to ensure the functions entrusted to the State. At the same time, the regulatory influence of state institutions on public relations increases, the constitutional rights and freedoms of citizens and legal entities are restricted, and the usual regime of work of the authorities is changing. The detailed legal regulation of the conditions and procedure for the introduction and implementation of measures of the legal regime of a state of emergency should become an obstacle and prevent possible manifestations of abuse by the state authorities and their officials. This approach will provide adequate guarantees, acceptable in a democratic society, that are capable of guaranteeing the effective functioning of all state institutions and respecting the fundamental rights and freedoms of citizens.

The purpose of the article is to summarize and analyze the legal acts currently in force in Ukraine. This will form the basis for further scientific study of the military command system of the National Guard of Ukraine under the conditions of introduction of a state emergency regime in the state. The final result should be to develop a methodology to justify the rational composition, activities and functional structure of the specified management system, one of the main functions of which is to perform tasks in the area of emergency.

***Keywords:** National Guard of Ukraine, legal regime, state of emergency, military service, military command.*

Волков Ігор Миколайович – старший науковий співробітник (начальник сектору) науково-дослідного центру службово-бойової діяльності НГУ Національної академії Національної гвардії України

<https://orcid.org/0000-0001-6565-3684>

Олещенко Олександр Анатолійович – перший заступник начальника штабу Національної гвардії України

<https://orcid.org/0000-0001-6324-7981>

Перепадя Вікторія Іванівна – старший офіцер юридичної служби військової частини 3005 Східного оперативного-територіального об'єднання Національної гвардії України

<https://orcid.org/0000-0003-3993-8330>